

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI  
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti  
umani



IL MINORE STRANIERO NON ACCOMPAGNATO NELLA NORMATIVA  
SOVRANAZIONALE E INTERNA: QUALE RILEVANZA ALL'INTERESSE  
DEL MINORE?

*Relatore:* Prof.ssa BIANCA CHECCHINI

*Laureanda:* BEATRICE SIGNORETTO  
matricola N. 2002641

A.A. 2022/2023

*“Non disprezzate la sensibilità di nessuno.*

*La sensibilità di ognuno è il suo genio.”*

Charles Baudelaire

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

### **Capitolo I**

#### ***Il minore straniero non accompagnato nel contesto sovranazionale***

1.1 Una premessa: il minore straniero non accompagnato nel contesto sovranazionale.....	5
1.2 La Convenzione ONU ed il principio del superiore interesse del minore.....	6
1.3 Il panorama europeo tra CEDU, Carta di Nizza ed il “lavoro” delle Corti.....	10
1.4 Le direttive dell’UE: verso una tutela effettiva ed uniforme?.....	13

### **Capitolo II**

#### ***La disciplina italiana: quali strumenti a protezione del minore straniero non accompagnato?***

2.1 Premessa.....	17
2.2 I principi guida e la tutela del minore all’interno della Costituzione e del Codice civile.....	18
2.3 Analisi dei principali provvedimenti legislativi.....	20
2.4 Il rafforzamento dei diritti e delle tutele nella normativa italiana alla luce del principio dell’interesse del minore.....	22

### **Capitolo III**

#### ***La valutazione dell’interesse del minore in alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali***

3.1 Premessa.....	27
-------------------	----

3.2 Il divieto di respingimento e l'interesse del minore.....	27
3.3 L'interesse del minore nel percorso dell'accoglienza.....	29
 RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	 33
 BIBLIOGRAFIA.....	 35
SITOGRAFIA.....	36

## INTRODUZIONE

L'espressione «minore straniero non accompagnato» (d'ora innanzi m.s.n.a.) designa, in ambito europeo e nazionale, una categoria di soggetti, di recente emersione, che riflette parte dei fenomeni migratori contemporanei. In via generale, il minore di età è già bisognoso di protezione da parte dell'ordinamento giuridico italiano, a causa della sua incapacità legale di agire. A questa prima condizione, si aggiunge quella di essere straniero e, per di più, privo di figure adulte che possano assisterlo ed esercitare per lui la rappresentanza legale. Ai sensi dell'art. 2 della l. n. 47 del 2017<sup>1</sup>, infatti, viene definito m.s.n.a. “il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano”. Queste caratteristiche collocano il soggetto in una situazione di particolare vulnerabilità, ragion per cui il legislatore ha ritenuto opportuno adottare una disciplina *ad hoc*<sup>2</sup>. L'intera materia è guidata dal principio base del superiore interesse del minore, formalizzato a livello internazionale per la prima volta nel 1989 dalle Nazioni Unite. Si introduce, in questo modo, all'interno del diritto minorile, un principio decisivo con una doppia funzione. Da un lato, si riconosce il minore di età come soggetto titolare di diritti, dall'altro, si stabilisce una clausola generale al fine di assicurare che l'interesse superiore sia preminente in ogni decisione riguardante il fanciullo. Il ruolo fondamentale di questo principio è stato poi sia riconosciuto nel contesto europeo, sia recepito all'interno dell'ordinamento italiano. Diverse sono, però, le motivazioni che incoraggiano i minori a lasciare il proprio paese per giungere in un territorio straniero: dal desiderio di migliori condizioni di vita, alla necessità di fuggire da conflitti e violenze. La Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, all'interno del Ministero del

---

<sup>1</sup> L. 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in G. U. n. 93 del 21 aprile 2017, entrata in vigore il 6 maggio 2017.

<sup>2</sup> Di Lella F. (2020), “I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza”, in *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato* a cura di Billotta e Raimondi, Napoli, Jovane editore, pp. 117-130.

Lavoro e delle Politiche Sociali, elabora e pubblica con cadenza semestrale i Rapporti di approfondimento sulla presenza di m.s.n.a. in Italia. In base al Rapporto di approfondimento semestrale del 30 giugno 2023, emerge che i m.s.n.a. presenti in Italia sono 20.926<sup>3</sup>. La situazione sembra abbastanza stabile rispetto ai livelli riportati al 31 dicembre 2022. Si è registrato un importante incremento di arrivi di minori soli, invece, a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina nel 2022, passando da 15.595 presenze al 30 giugno 2022 a 20.288 minori a fine del semestre successivo (+ 4693). I due terzi dei minori provengono principalmente dall'Egitto (5.341 minori), dall'Ucraina (4.512), dalla Tunisia (1.781), dalla Guinea (1.174) e dall'Albania (1.137). Riguardo all'accoglienza, invece, la prima Regione italiana che riceve il maggior numero di m.s.n.a. è rappresentata dalla Sicilia (22,1%), seguita dalla Lombardia (13,2%), dall'Emilia-Romagna (8,3%), dalla Calabria (8%) e dalla Campania (6,7%). Nel corso degli ultimi anni, infatti, si è assistito ad una crescita costante di presenze di m.s.n.a. all'interno del territorio italiano e di conseguenza, sono state realizzate importanti modifiche alle misure di protezione, fino a disciplinare, in un unico provvedimento, l'intero percorso dei minori giunti in Italia, dalle attività di accoglienza all'integrazione nella società o al rimpatrio assistito. Il presente lavoro è incentrato, attraverso l'analisi dei diversi atti approvati sia dalla comunità internazionale, europea sia dal legislatore italiano, a ricreare l'evoluzione dei diritti e delle tutele riconosciuti ai m.s.n.a. con il fine di costruire un panorama completo della protezione giuridica a loro riservata. L'ultima parte, invece, è dedicata all'analisi di alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali e alle argomentazioni che sorreggono le conclusioni raggiunte con l'attenzione rivolta ai principi condivisi invocati dalla giurisprudenza sovranazionale e interna, al fine di rendere effettiva la tutela del minore.

---

<sup>3</sup> Rapporto di approfondimento semestrale sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 30 giugno 2023. Pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al seguente indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Rapporti-di-approfondimento-sulla-presenza-dei-MSNA-in-Italia.aspx>.

CAPITOLO I  
IL MINORE STRANIERO NON ACCOMPAGNATO NEL CONTESTO  
SOVRANAZIONALE

SOMMARIO: 1. Una premessa: il minore straniero non accompagnato nel contesto sovranazionale. – 2. La Convenzione ONU ed il principio del superiore interesse del minore. – 3. Il panorama europeo tra CEDU, Carta di Nizza ed il “lavoro” delle Corti. – 4. Le direttive dell’UE: verso una tutela effettiva ed uniforme?

**1. Una premessa: il minore straniero non accompagnato nel contesto sovranazionale**

L’espressione «minore straniero non accompagnato» indica una categoria di persone che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità, ragione per cui necessita di una speciale attenzione e tutela, sia nel momento dell’«accoglienza» sia nella fase successiva l’ingresso in Italia. All’interno del diritto sovranazionale, una prima definizione di m.s.n.a. si riscontra all’art. 2, lett. 1) della Direttiva 2011/95/UE<sup>4</sup>, il quale fissa le caratteristiche essenziali. Il minore non accompagnato viene dunque definito come “il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri”.

A livello sovranazionale, i m.s.n.a. sono soggetti a un triplice ordine di fonti normative: la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, il diritto primario dell’Unione europea e quello derivato. Il filo conduttore di tutte queste discipline è il principio del superiore interesse del minore, che viene enunciato in primo luogo nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 all’art. 3<sup>5</sup>. Il principio

---

<sup>4</sup>Dir. 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 20 dicembre 2011, L. 337.

<sup>5</sup>L’art. 3, comma 1, della Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (1989), riconosce infatti che “In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l’interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”.

verrà ripreso, ampliato e inserito prima all'interno dell'ordinamento del Consiglio d'Europa attraverso l'attività di interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo e, in seguito all'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea entra a far parte della legislazione dell'Unione. Le istituzioni europee richiamano il principio del superiore interesse anche negli atti normativi da loro adottati, con il fine di contribuire ad armonizzare l'attuazione delle diverse fonti negli Stati membri. Nella normativa sovranazionale si trova un duplice livello di tutela; da un lato, si ha il riconoscimento dei diritti fondamentali del minore in generale, dall'altro, si appronta un sistema di garanzie specifiche per i migranti.

## **2. La Convenzione ONU ed il principio del superiore interesse del minore**

Una delle principali azioni delle Nazioni Unite è quella di redigere dei Trattati, definiti "Treaty-Bodies" o "Treaty-Procedures", volti alla tutela di diritti specifici o per la protezione di alcune categorie di persone "deboli". La maggior parte di questi Trattati prevede un comitato di esperti indipendenti incaricato di controllare a livello internazionale che gli Stati contraenti rispettino quanto è stabilito nel Trattato. La Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>6</sup> rientra in questa categoria, a vocazione universale, in quanto è stata ratificata da quasi tutti gli Stati delle Nazioni Unite, ma di carattere specifico perché rappresenta uno strumento internazionale di protezione dei diritti del minore<sup>7</sup>. All'interno del quadro normativo sovranazionale non esiste una disciplina *ad hoc* dedicata alla salvaguardia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati (m.s.n.a.), ma questa Convenzione rappresenta un riferimento primario nel sistema internazionale di protezione dei diritti del minore<sup>8</sup>. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ("Convention on the Rights of the Child", CRC) è un accordo internazionale approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 con risoluzione 44/25, entrato in vigore il 2 settembre del 1990, e ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE. La

---

<sup>6</sup> Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989. Entrata in vigore internazionale: 2 settembre 1990. - Stati Parti al 1° gennaio 2018: 196. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge 27 maggio 1991, n. 176 (in G. U. n. 135 S.O. dell'11 giugno 1991). Data della ratifica: 5 settembre 1991 (in G. U. n. 65 del 18 marzo 1992). Entrata in vigore per l'Italia: 5 ottobre 1991.

<sup>7</sup> Mazzeschi R. (2020), *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi.*, Torino, G. Giappichelli Editore.

<sup>8</sup> Di Pascale A., Cuttitta C. (2019), "La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, pp. 7-10.



Convenzione rappresenta un testo giuridico di straordinaria importanza poiché riconosce tutti i bambini e tutte le bambine del mondo come titolari di diritti civili, sociali, politici, culturali ed economici. Grazie ad essa si è realizzata una vera e propria rivoluzione culturale: la persona di minore età non viene più considerata oggetto di protezione ma soggetto titolare di diritti<sup>9</sup>. Il minore, pertanto, non viene più inteso come destinatario passivo dei diritti, ma diviene un soggetto titolare dei diritti stessi, che va ascoltato, informato e rispettato. La Convenzione si applica, ai sensi dell'art. 1, ai minori di 18 anni. Essa, infatti, definisce fanciullo "ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile".

Da un punto di vista strettamente strutturale, la Convenzione è composta da 54 articoli, divisibili in tre macroaree. Il primo gruppo, rappresentato dagli articoli da 1 a 41, contiene l'enunciazione dei diritti, ad esempio l'art. 6, riguardante il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo. Nella seconda parte, composta dagli artt. 42-45, si individuano gli organismi e le modalità per il monitoraggio delle azioni svolte dagli Stati parti della Convenzione. L'art. 44 prevede che "Gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti<sup>10</sup>." Infine, la terza parte, formata dagli artt. 46-54, mette in luce la procedura di ratifica. Di grande importanza è l'art. 46, che esprime con chiarezza l'apertura alla firma della Convenzione a tutti gli Stati.

Tutta la Convenzione si basa su quattro principi generali, trasversali a tutti i diritti espressi nel documento e validi a fornire un orientamento ai Governi per la sua attuazione. L'art. 2 sancisce il principio di non discriminazione: ogni bambino deve godere degli stessi diritti senza distinzioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, stato sociale, origini, condizioni economiche<sup>11</sup>. L'art. 3 enuncia

---

<sup>9</sup> Galluzzo S. (2021), "I diritti dei fanciulli e la loro attuazione in Italia", in *Il Sole 24 ore*.

<sup>10</sup> Art. 44, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989).

<sup>11</sup> Secondo l'art. 2, comma 1, della Convenzione "Gli Stati Parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra

il principio del superiore interesse del minore<sup>12</sup>, che deve avere una considerazione preminente in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei Tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi<sup>13</sup>. Un altro principio importante è il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6). Secondo questo presupposto, gli Stati devono impegnare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini. Infine, l'art. 12 afferma il principio dell'ascolto del minore: garantisce al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato.

Tutti questi principi fungono da perno attorno al quale deve ruotare la disciplina e la protezione e promozione del minore, ma tra questi, di peculiare significato è il principio del superiore interesse del fanciullo, che diviene vero e proprio criterio guida dell'intero complesso del diritto minorile, e che la Convenzione richiede sia sempre oggetto di primaria considerazione. Con l'espressione inglese *the best interest of the child*, si evidenzia che tale principio costituisce una «clausola generale» predisposta al fine di consentire al giudice la valutazione concreta della situazione sottoposta al suo esame, affinché adotti la decisione che a suo giudizio realizza il miglior interesse del minore. In base a questo principio chi deve assumere una decisione relativa alla vita di un fanciullo, a livello legislativo, giudiziario, amministrativo o anche scolastico e familiare deve individuare ciò che maggiormente può portare al massimo benessere possibile per il minore. La decisione assunta dovrà di conseguenza tendere a realizzare la soluzione migliore per il bambino in quella determinata situazione concreta.

La stessa Convenzione prevede una serie di controlli e strumenti con l'obiettivo di garantire che i diritti in essa riconosciuti siano concretamente attuati. È stato infatti

---

circostanza". In base al comma 2, invece, "gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari".

<sup>12</sup> Art. 3, comma 1, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>13</sup> Di Pascale A., Cuttitta C. (2019), "La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, pp. 7-10.

istituito il Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>14</sup>. Organismo indipendente, con sede a Ginevra, composto da 18 esperti che operano a titolo personale e senza vincoli di subordinazione agli Stati di appartenenza. Il compito principale del Comitato è di esaminare i rapporti periodici che gli Stati parti sono tenuti a presentare, inizialmente a 2 anni dalla ratifica, e successivamente ogni 5 anni<sup>15</sup>. Il Comitato elabora poi le “osservazioni conclusive”, contenenti sia gli apprezzamenti per i progressi compiuti sia le raccomandazioni per il superamento delle aree di criticità<sup>16</sup>. Inoltre, emana periodicamente la sua interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani, sotto la forma di Commenti Generali su questioni tematiche. Il fine dei Commenti Generali è quello di assistere gli Stati parti nel compimento dei loro obblighi sanciti dalla Convenzione e di sostenere le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate nel conseguire la piena realizzazione dei diritti riconosciuti<sup>17</sup>.

In relazione alla tutela del minore straniero non accompagnato, si rileva di particolare importanza il commento n. 6 sul trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine<sup>18</sup>, pubblicato dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel documento viene affermato che la designazione di un tutore per il m.s.n.a. rappresenta una fondamentale garanzia procedurale, funzionale ad assicurare il rispetto del migliore interesse del minore. La necessità di una pronta nomina del tutore, che segua, assista e assicuri protezione al minore in tutte le fasi del proprio percorso, si caratterizza

---

<sup>14</sup> L'art. 43, comma 1, della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989) istituisce un Comitato dei Diritti del Fanciullo “Al fine di esaminare i progressi compiuti dagli Stati Parti nell'esecuzione da essi contratti in base alla presente Convenzione”.

<sup>15</sup> Secondo l'art. 44, comma 1, della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), “Gli Stati Parti si impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti: a) entro due anni a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati Parti interessati; b) in seguito, ogni cinque anni”.

<sup>16</sup> L'art. 45, lett. d), della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sancisce che “Il Comitato può fare suggerimenti e raccomandazioni generali in base alle informazioni ricevute in applicazione degli articoli 44 e 45 della presente Convenzione. Questi suggerimenti e raccomandazioni generali sono trasmessi ad ogni Stato Parte interessato e sottoposti all'Assemblea Generale insieme ad eventuali osservazioni degli Stati Parti”.

<sup>17</sup> Mazzeschi R. (2020), *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi.*, Torino, G. Giappichelli Editore.

<sup>18</sup> Il Commento generale n. 6 sul Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine, è stato pubblicato dal Comitato sui diritti dell'infanzia il 3 giugno del 2005. L'obiettivo è quello di richiamare l'attenzione sulla situazione particolarmente vulnerabile dei bambini non accompagnati e separati dalle loro famiglie; e di fornire consigli sulla protezione, la cura e il trattamento adeguato dei bambini non accompagnati e separati dalle loro famiglie, sulla base di quanto sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, con particolare riferimento ai principi di non-discriminazione, dell'interesse superiore del bambino, e del diritto del bambino a esprimere liberamente la propria opinione.

come strumento essenziale per fronteggiare la posizione di vulnerabilità dei m.s.n.a. ed individuare soluzioni che concretizzano il supremo interesse<sup>19</sup>. Non appena sia stato individuato un m.s.n.a. lo Stato è responsabile della nomina di un tutore e si fa carico di vigilare sulle disposizioni che riguardano il minore fino a quando non abbia raggiunto la maggiore età o finché non abbia lasciato il territorio. Il tutore è tenuto ad essere informato e consultato. Possiede, inoltre, la facoltà di essere presente in tutti i processi decisionali che riguardano il fanciullo, diventando così una figura di riferimento per il minore. Il tutore dovrebbe essere dotato delle competenze necessarie per assicurare la salvaguardia del principio del superiore interesse, e per garantire che i bisogni di carattere legale, sociale, sanitario, psicologico, materiale ed educativo siano adeguatamente soddisfatti. La figura del tutore rappresenta dunque l'anello di congiunzione tra il minore e le istituzioni<sup>20</sup>.

### **3. Il panorama europeo tra CEDU, Carta di Nizza ed il “lavoro” delle Corti**

Nel contesto europeo, in relazione al tema di m.s.n.a., operano due diversi approcci; da un lato, l'ordinamento del Consiglio d'Europa, nel quale opera la Corte europea dei diritti dell'uomo, dall'altro, l'attività interpretativa della Corte di Giustizia dell'Unione europea in relazione ai Trattati istitutivi dell'Unione. Questa diversità di approccio non si traduce in un conflitto, ma semmai è in grado di generare una reciproca collaborazione tra le rispettive Corti<sup>21</sup>.

L'ordinamento giuridico del Consiglio d'Europa è riuscito a diffondersi grazie al lavoro interpretativo che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, svolge intorno alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU<sup>22</sup>). Quest'ultima,

---

<sup>19</sup> Di Pascale A., Cuttitta C. (2019), “La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, pp. 7-10.

<sup>20</sup> Commento generale n. 6, V. Risposte a bisogni di protezione di carattere generale e specifico, b) nomina di un tutore o di un consulente e di un rappresentante legale.

<sup>21</sup> Cornice A., Rizzo A. (2019), “La tutela dei minori stranieri non accompagnati. Un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano.”, in *Inapp Paper*, fascicolo n.22, pp. 13-17.

<sup>22</sup> Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950. Entrata in vigore: 3 settembre 1953, dopo 10 ratifiche. Stati Parti al 11 giugno 2018: 47 (Testo come modificato dalle disposizioni del Protocollo n. 14 (STCE n. 194) a partire dalla sua entrata in vigore il 1° giugno 2010). Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni in Italia dati con legge n. 848 del 4 agosto 1955 (in G. U. n. 221 del 24 settembre

rappresenta una diversa fonte convenzionale internazionale applicata agli Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno sottoscritta. La Convenzione, non riguardando specificamente i minori, ne attua una tutela complessiva attraverso le garanzie stabilite in tema di famiglia. Ai fini della tutela dell'interesse del minore, nelle decisioni della CEDU assume particolare rilievo l'art. 8 che enuncia il diritto al rispetto della vita privata e familiare<sup>23</sup>, ma risulta significativo anche sotto il profilo del ricongiungimento familiare. Tuttavia, il minore, in quanto persona, può essere considerato destinatario di norme contenute nella Convenzione. La CEDU sancisce quindi una serie di diritti che coprono una vasta area estendibile al minore come il diritto alla vita (art. 2), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5) e il diritto a un equo processo (art. 6) che presuppone altresì il diritto del minore a partecipare al procedimento che lo interessa. Un adeguato strumento di protezione è rappresentato dall'art. 3, relativo alla proibizione della tortura. In base a questa disposizione “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>24</sup>”, e viene utilizzata anche ai fini della salvaguardia, almeno minima, della dignità del minore migrante<sup>25</sup>. La Corte europea, nell'interpretare la Convenzione europea, spesso utilizza le norme della Convenzione ONU 1989, ricorrendo specialmente al principio guida di tutela del superiore interesse del minore, al fine di adattarne il contenuto. La Corte ha dimostrato di concedere anche alle norme della Convenzione ONU 1989 non espressamente richiamate dalla CEDU di espandersi, al fine di aumentare il grado di tutela effettiva offerta dalla Convenzione europea. Quest'ultimo caso si verifica frequentemente con riferimento al diritto di ascolto del minore, il quale nella CEDU non è previsto, ma viene preso in considerazione attraverso l'art. 6 (equo processo) e l'art. 8 (rapporti

---

1955). Data della ratifica: 26 ottobre 1955 (in G. U. n. 255 del 5 novembre 1955). Entrata in vigore per l'Italia: 26 ottobre 1955. Il testo della Convenzione è presentato così come modificato dalle disposizioni del Protocollo n. 14 (STCE n. 194) a partire dalla sua entrata in vigore il 1° giugno 2010.

<sup>23</sup> In base all'art. 8, comma 1, CEDU “Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”. Il comma 2, invece, chiarisce che “Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

<sup>24</sup> Art. 3, CEDU.

<sup>25</sup> Valente C. (2020), “L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile”, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo n. 2, pp. 1462-1467.

familiari)<sup>26</sup>. Diversamente, alcune disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo trovano una corrispondenza nei diritti sanciti nella CEDU, come per esempio il diritto ad un equo processo espresso all'art. 40 della Convenzione ONU che trova una tutela analoga all'art. 6 della CEDU.

All'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>27</sup>, alla quale viene oggi attribuito il valore vincolante dei Trattati istitutivi dell'Ue a seguito del Trattato di Lisbona<sup>28</sup>, ha dato forma ad un cambiamento importante in tema di tutela dei minori. La protezione dei diritti del minore ha assunto il ruolo di obiettivo, che comporta per le istituzioni l'impegno a promuoverlo negli Stati membri e nelle relazioni esterne dell'Unione<sup>29</sup>, ma anche quello di principio, al quale le normative europee si devono adattare. Pertanto, la Carta, firmata a Nizza nel 2000, dedica una disposizione *ad hoc* alla tutela del minore ed una tutela riflessa per i m.s.n.a., la cui verifica è sottoposta all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea, con sede a Lussemburgo. Questa salvaguardia si può identificare attraverso all'art. 7 che sancisce il rispetto della vita privata e della vita familiare, gli artt. 18 e 19 riguardanti il diritto di asilo e la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione, ed ancora mediante l'art. 14 (diritto all'istruzione) e l'art. 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione. La Corte di Giustizia non ha tardato ad assorbire il principio del superiore interesse del minore, sancito dalla Convenzione ONU 1989, all'interno dell'ordinamento comunitario. Si riscontra, difatti, una menzione esplicita nell'art. 24 della Carta, il quale si dedica in modo specifico ai diritti del minore e riafferma che il principio deve avere una considerazione

---

<sup>26</sup> Annoni A. (2019), "La CRC e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo", in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Roma, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, pp. 20-42.

<sup>27</sup> Adottata al Consiglio Europeo di Nizza, il 7 dicembre 2000. Documento 2000/C 364/01 IT. Il testo riprodotto è quello pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 303 del 14 dicembre 2007.

<sup>28</sup> Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo, modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che viene ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE). Il Trattato è entrato in vigore martedì 1° dicembre 2009, in base all'articolo 6 del Trattato stesso, che stabilisce l'entrata in vigore nel primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato membro che avrà proceduto per ultimo. Il Parlamento italiano ha concluso la ratifica del Trattato di Lisbona il 31 luglio 2008 (legge 130/2008). Il disegno di legge di ratifica è stato approvato all'unanimità sia al Senato sia alla Camera.

<sup>29</sup> Come precisa l'art. 3, par. 5, TUE per il quale nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione contribuisce "alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore".

preminente nelle questioni che riguardano il fanciullo<sup>30</sup>. Ribadito il criterio guida, gli Stati membri sono incoraggiati ad impegnarsi al fine di migliorare le condizioni di tutti i minori e in particolare dei m.s.n.a. nell'Ue. A livello sovranazionale l'art. 24 raffigura dunque un orientamento per gli Stati al fine di creare un equilibrio tra l'interesse del minore e la regolazione dei flussi migratori.

#### **4. Le direttive dell'UE: verso una tutela effettiva ed uniforme?**

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo costituisce un pilastro importante dell'ordinamento dell'Unione, seppure l'Ue non sia parte della Convenzione. Ai fini di assicurare la tutela dei diritti dei minori, la Convenzione assume rilievo anche mediante atti normativi adottati dalle istituzioni europee. Un caso esemplare è rappresentato dalla citazione della Convenzione all'interno del preambolo di un atto normativo, creando di conseguenza un legame diretto tra la Convenzione e la fonte derivata. Le istituzioni europee esprimono in questo modo la loro volontà di assicurare il rispetto della Convenzione ONU e di garantire che l'interpretazione e l'applicazione dell'atto dell'Unione siano conformi agli obblighi convenzionali assunti dagli Stati membri<sup>31</sup>. Il riferimento alla Convenzione può pertanto risultare astratto o, viceversa, trovare una precisazione in specifici articoli. In particolare, negli atti normativi dell'Unione viene frequentemente richiamato il principio del superiore interesse del minore, come avviene ad esempio nelle direttive sulla protezione internazionale, ossia nelle Direttive europee nn. 32 e 33 del 2013. Tale rinvio non si limita però a menzionare in modo superficiale il principio del *best interest*, al contrario, vengono specificati i criteri sulla base dei quali accertare e valutare il superiore interesse. La direttiva rientra nel quadro delle fonti derivate del diritto dell'Unione europea, ma in questo caso i destinatari finali sono solo gli Stati membri. Consiste dunque in uno strumento vincolante che necessita però di un atto di recepimento nell'ordinamento interno dei vari Stati membri. Gli Stati si impegnano a raggiungere determinati obiettivi entro un certo limite temporale, al

---

<sup>30</sup> Secondo l'art. 24, comma 2°, Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente".

<sup>31</sup> Adinolfi A. (2019), "La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea", in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Roma, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, pp. 69-74.

fine di riavvicinare le legislazioni nazionali. Uno degli obiettivi di competenza dell'Unione è proprio quello di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporale, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che richieda la protezione internazionale e ad assicurare il rispetto del principio di non respingimento<sup>32</sup>. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono dunque tenuti ad adottare misure con il fine di realizzare un sistema europeo comune di asilo. In relazione ai m.s.n.a., i principali strumenti giuridici esistenti e che collaborano per raggiungere questo obiettivo si individuano nelle direttive europee sulla protezione internazionale.

La Direttiva 2013/32/UE<sup>33</sup>, nominata anche “nuova” Direttiva procedure, è orientata, come si legge nel preambolo, a “sviluppare ulteriormente le norme relative alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, così da istituire una procedura comune di asilo nell'Unione”. Strutturata in 62 Considerando, che compongono il Preambolo della direttiva, e 55 articoli divisi in 6 Capi, la nuova direttiva dedica un'attenzione speciale ai m.s.n.a., individuabile nell'art. 25 (garanzie per i m.s.n.a.). Al comma 6 viene ripreso il principio generale del superiore interesse del minore che gli Stati membri devono tenere presente come criterio fondamentale nel momento di attuazione della direttiva. All'interno dell'articolo vengono però indicati anche degli obblighi a carico degli Stati (comma 1), come per esempio l'adozione di misure poste a garantire la nomina di un rappresentante del minore per consentirgli di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti nella direttiva. In aggiunta, gli Stati hanno l'obbligo di provvedere affinché il colloquio e la decisione sulla domanda di minore non accompagnato sia condotto da una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori. Qualora le autorità nutrano dubbi circa l'età, è prevista la possibilità per gli Stati di ricorrere a visite mediche. Se, a seguito di queste visite, gli Stati continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, quest'ultimo viene considerato minore.

---

<sup>32</sup> Art. 78, comma 1, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

<sup>33</sup> Dir. 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180 del 29 giugno 2013. Il 30 settembre 2015 è entrato in vigore il d. lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, di attuazione della dir. 2013/32/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della dir. 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.



Un simile orientamento si riscontra nella Direttiva 2013/33/UE<sup>34</sup> sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, approvata con il fine di armonizzare gli standard d'accoglienza nei Paesi membri, accertabile sia nella disposizione sui minori (art. 23) sia in quella relativa ai minori non accompagnati (art. 24). Per i minori si riafferma il principio del superiore interesse del minore quale criterio fondamentale nell'attuazione delle norme concernenti i minori. Viene altresì posto in evidenza il ruolo degli Stati nell'assicurare un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore. In base all'art. 23, comma 2, gli Stati, nel valutare il principio, devono tenere in considerazione: a) la possibilità di ricongiungimento familiare; b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore; c) l'incolumità e la sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità. Gli Stati dovranno, per di più, provvedere affinché i minori possano svolgere attività di tempo libero all'interno dei centri di accoglienza e che gli venga garantito l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata. Infine, come stabilito nel comma 5, gli Stati dovranno fornire accoglienza ai minori insieme ai genitori o fratelli richiedenti, purché sia nell'interesse superiore del minore in questione.

L'art. 24 si interessa in modo particolare ai minori non accompagnati, ampliando considerevolmente il sistema di tutela offerto a questa categoria vulnerabile. Un aspetto importante riguarda le garanzie relative al ruolo del tutore, le quali vengono estese non solo alla rappresentanza ma anche all'assistenza, al fine di assicurare il benessere e lo sviluppo sociale del minore. La disposizione prevede esplicitamente che il rappresentante svolga i suoi doveri in conformità del principio dell'interesse superiore del minore e viene aggiunto che il rappresentante deve possedere le competenze necessarie a tale scopo. Dal momento in cui entrano nel territorio di uno Stato membro, la direttiva elenca dei possibili alloggi per i m.s.n.a.: a) presso

---

<sup>34</sup> Dir. 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013. Recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione). Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180 del 29 giugno 2013.

familiari adulti; b) una famiglia affidataria; c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori; d) in altri alloggi idonei per i minori o anche in centri di accoglienza per adulti richiedenti, se hanno più di 16 anni ed è nel loro interesse superiore. Il comma 3 dell'art. 24 affronta il tema del ricongiungimento dei m.s.n.a., ed assegna agli Stati, se necessario con l'aiuto di organizzazioni internazionali o altre organizzazioni competenti, il compito di rintracciare quanto prima i familiari del minore, dal momento in cui sia manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale. La Direttiva ribadisce per ultimo l'importanza della confidenzialità rispetto alla raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni, in particolare nel caso in cui i parenti stretti del minore siano rimasti nel paese d'origine<sup>35</sup>.

I richiami della Convenzione ONU all'interno di atti normativi dell'Unione mostrano dunque un valore il cui peso non deve essere sottovalutato. Specialmente, la normativa dell'Unione traduce in regole vincolanti i principi enunciati dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, producendo sia un obbligo per lo Stato membro di attuazione nell'ordinamento nazionale, sia un contributo di uniformare la materia negli Stati membri. Le direttive diventano così il veicolo attraverso il quale la Convenzione ONU entra nelle legislazioni nazionali<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 24, comma 3, Direttiva 2013/33/UE.

<sup>36</sup> Adinolfi A. (2019), "La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea", in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Roma, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, pp. 69-74.

## CAPITOLO II

### LA DISCIPLINA ITALIANA: QUALI STRUMENTI A PROTEZIONE DEL MINORE STRANIERO NON ACCOMPAGNATO?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I principi guida e la tutela del minore all'interno della Costituzione e del Codice civile. – 3. Analisi dei principali provvedimenti legislativi. – 4. Il rafforzamento dei diritti e delle tutele nella normativa italiana alla luce del principio dell'interesse del minore.

#### **1. Premessa**

In questa parte della ricerca si cerca di ricostruire il progressivo sviluppo dei diritti e delle tutele riconosciute ai m.s.n.a. all'interno del quadro normativo italiano. Così come nel contesto sovranazionale, anche nello scenario nazionale, la nozione di “minore straniero non accompagnato” si riferisce alla persona di età inferiore ai diciott'anni, sprovvista della cittadinanza italiana o dell'Unione europea e che si trova, per qualunque motivo, sul territorio nazionale privo di assistenza e di rappresentanza legale<sup>37</sup>. Fino all'emanazione di una legge nel 2017, dedicata esclusivamente al fenomeno dei m.s.n.a., la loro condizione giuridica si definiva, grossolanamente, attraverso le disposizioni sui minori abbinate a quelle riservate agli stranieri. Avendo sempre rispetto dei principi stabiliti nella Costituzione italiana<sup>38</sup>, attraverso gli anni ed a causa dell'aumento del fenomeno, l'ordinamento italiano ha adottato molteplici disposizioni al fine di rafforzare il sistema di protezione nei confronti dei minori. Si passa dal menzionare solamente l'espressione “minori non accompagnati” nel 1989, fino ad arrivare all'approvazione della legge n. 47/2017 intitolata “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, tuttora in vigore. In questo arco temporale, sono stati anche adottati diversi provvedimenti legislativi. In particolare, sono stati dedicati ai m.s.n.a. alcuni articoli del Testo unico in materia di immigrazione<sup>39</sup> (1998), introducendo per la prima volta il divieto di espulsione.

---

<sup>37</sup> Art. 2, l. n. 47/2017: definizione di m.s.n.a.

<sup>38</sup> Costituzione italiana, approvata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947. In G. U. n. 298 del 27 dicembre 1947, in vigore dal 1° gennaio 1948.

<sup>39</sup> D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in G. U. n. 191 del 18 agosto 1998, in vigore dal 2 settembre 1998.

Successivamente, su impulso della regolamentazione europea, sono state elaborate specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati. Attraverso la legge n. 47/2017 e le novità che ha introdotto, si giunge, infine, a una regolamentazione completa della materia, nella prospettiva di realizzare l'interesse del minore.

## **2. I principi guida e la tutela del minore all'interno della Costituzione e del Codice civile**

L'emanazione di regole relative ai m.s.n.a. è un fenomeno degli ultimi tempi e, difatti, fino a pochi anni fa la loro condizione giuridica si ricavava dalla lettura della normativa sui minori combinata alla disciplina sull'immigrazione. Il punto di partenza è rappresentato dalla Costituzione italiana, la quale fissa i principi fondamentali riguardanti la tutela degli stranieri e dei minori di età. In modo particolare, l'art. 10, oltre ad affermare la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute<sup>40</sup>, al comma 2 stabilisce che “la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”. Pertanto, attraverso il richiamo dell'art. 10 si giunge a ritenere che tutti gli stranieri siano tutelati, ad esempio, dalla CEDU. In aggiunta, secondo la dottrina costituzionale<sup>41</sup>, gli stranieri sono anch'essi destinatari dei diritti fondamentali menzionati all'art. 2<sup>42</sup> della Costituzione e del diritto di uguaglianza all'art. 3<sup>43</sup> Cost., al fine di garantire il pieno sviluppo della persona umana. Sono quindi anche titolari dell'art. 13 Cost. che afferma l'inviolabilità della libertà personale, “se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”. Per quanto riguarda le disposizioni relative ai minori, invece, la Costituzione italiana li ricorda all'interno di un disegno a protezione della famiglia in generale ed il particolare assumono

---

<sup>40</sup> Art. 10, comma 1°, Cost.

<sup>41</sup> Miazzi L. (2006), “La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale”, in *Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minori e giustizia*, n. 4, Milano, F. Angeli, pp. 155-166.

<sup>42</sup> In base l'art. 2, Cost. “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>43</sup> L'art. 3, comma 1°, Cost. stabilisce che “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”.

rilievo due articoli. Da un lato, l'art. 31 assegna alla Repubblica il compito di proteggere l'infanzia e la gioventù imponendo al legislatore di favorire gli istituti necessari a tale fine; dall'altro, il principio contenuto nell'art. 34 prevede che la scuola sia aperta a tutti e, in conseguenza di ciò, l'accesso all'istruzione non può essere impedito per motivi quali la cittadinanza dello studente.

Il sistema generale delle norme del diritto minorile si ricava, oltre dalla Costituzione, dalle norme del Codice civile<sup>44</sup>. In modo particolare, il Codice civile mette in luce i principali strumenti di protezione volti a tutelare i minori in situazioni di particolare vulnerabilità, istituendo così la tutela. Il Libro primo, Titolo X della tutela e dell'emancipazione, delinea in modo esauriente gli obblighi e le responsabilità riguardanti il tutore. In primo luogo, ai sensi dell'art. 343 c.c., è necessario nominare un tutore al minore "se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale". In materia di m.s.n.a., occorre aprire la tutela sulla base della concreta e duratura lontananza dai genitori, che di conseguenza si trovano in una situazione di impossibilità di esercitare la responsabilità genitoriale<sup>45</sup>. Nel caso di assenza di parenti conosciuti o idonei, il tutore del m.s.n.a. sarà un estraneo, impegnato nell'esercizio delle funzioni di cura della persona del minore, rappresentanza e amministrazione dei beni<sup>46</sup>. Il tutore, essendo una figura di riferimento per il fanciullo, si assume il compito di garantire il riconoscimento dei diritti del minore, incentivare il benessere psico-fisico e monitorare il fanciullo nei percorsi di educazione, formazione professionale e integrazione, tenendo sempre in considerazione le capacità e le aspirazioni del minore<sup>47</sup>. È responsabile di sorvegliare le condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione, tuttavia, il tutore non è tenuto a mantenere o coabitare con il minore. Ai sensi dell'art. 371 c.c., pertanto, viene individuato un'ulteriore

---

<sup>44</sup> Emanato con il Regio decreto il 16 marzo 1942, n. 262, Approvazione del testo del Codice civile, in G. U. n. 79 del 4 aprile 1942, n. 79, in vigore dal 21 aprile 1942. Il c.c. si articola in 6 libri così intitolati: delle persone e della famiglia; della successione per causa di morte; della proprietà; delle obbligazioni; del lavoro; alla tutela dei diritti. Costituisce una delle fonti del diritto civile italiano.

<sup>45</sup> Morozzo della Rocca P. (2020), "La nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati", nel *Trattato di diritto di famiglia, Le riforme, Il nuovo diritto della filiazione*, a cura di Lenti e Mantovani, II, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 441-469.

<sup>46</sup> Art. 357 c.c., funzioni del tutore: "Il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni".

<sup>47</sup> Di Pascale A., Cuttitta C. (2019), "La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, Milano, F. Angeli, pp. 21-24.

funzione del tutore, condivisa con il giudice tutelare, che consiste nell'individuazione di un luogo in cui far crescere il minore, prestando attenzione al superiore interesse e quindi al principio dell'ascolto del fanciullo<sup>48</sup>. Il legislatore, infine, ha preferito promuovere la gratuità dell'ufficio<sup>49</sup>, motivata dall'importanza del dovere sociale di protezione del minore, con l'unica eccezione di un'eventuale indennità, calcolata su una logica compensatoria e non retributiva<sup>50</sup>.

### 3. Analisi dei principali provvedimenti legislativi

Fino al 1990 non esisteva una legge dettagliata in materia, di conseguenza, il trattamento giuridico del m.s.n.a. veniva tracciato attraverso i principi fondamentali della Costituzione e del Codice civile. Sul tema dell'immigrazione, la legge 28 febbraio 1990, n. 39<sup>51</sup>, denominata "Legge Martelli", ha realizzato un'importante regolamentazione del fenomeno. Costituisce la prima legge approvata dall'Italia in materia di asilo e disciplina il riconoscimento dello *status* di rifugiato, le modalità di presentazione delle domande e le forme di assistenza. La legge Martelli è da ricordare meramente perché per la prima volta introduce la nozione di "minori non accompagnati", prevedendo l'invio della domanda di *status* di rifugiato al Tribunale dei minori<sup>52</sup>. L'art. 4 disciplina, invece, il soggiorno dei cittadini extracomunitari nel territorio italiano e, al comma 13, prevede che per i minori stranieri che alloggiano in istituti di istruzione "il permesso di soggiorno può essere richiesto alla questura competente da chi presiede gli istituti, ovvero dai loro tutori".

---

<sup>48</sup> Art. 371 c.c. "Compiuto l'inventario, il giudice tutelare, su proposta del tutore e sentito il protutore, delibera: (1) sul luogo dove il minore deve essere cresciuto e sul suo avviamento agli studi o all'esercizio di un'arte, mestiere o professione, disposto l'ascolto dello stesso minore che abbia compiuto gli anni dieci e anche di età inferiore ove capace di discernimento e richiesto, quando opportuno, l'avviso dei parenti prossimi".

<sup>49</sup> L'art. 379 c.c. stabilisce che "L'ufficio tutelare è gratuito. Il giudice tutelare, tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità, da una o più persone stipendiate".

<sup>50</sup> Morozzo della Rocca P. (2020), "La nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati", nel *Trattato di diritto di famiglia, Le riforme, Il nuovo diritto della filiazione*, a cura di Lenti e Mantovani, II, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 441-469.

<sup>51</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del d. l. n. 416 del 30 dicembre 1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo. In G.U. n. 49 del 28 febbraio 1990, in vigore dal 1° marzo 1990.

<sup>52</sup> Art. 1, comma 5, l. n. 39/1990, "Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al tribunale dei minori competente per territorio ai fini della adozione dei provvedimenti di competenza".

Successivamente, a fronte dell'aumento dei flussi migratori e delle lacune evidenziate della disciplina del 1990, è stato adottato il d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, intitolato Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (t.u. immigrazione). Si tratta, comunque, di un testo che contiene solo poche regole riguardanti il rilascio del permesso di soggiorno ai m.s.n.a. e il rafforzamento dell'esercizio di alcuni diritti fondamentali, come l'assistenza sanitaria<sup>53</sup> e il diritto allo studio<sup>54</sup>. In primo luogo, viene riaffermato il generale principio del superiore interesse del minore quale criterio valutativo che deve essere preso in considerazione in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che interessano il fanciullo<sup>55</sup>. In conformità con l'ordinamento italiano, il m.s.n.a. è, prima di tutto, un minore, vale a dire un soggetto che ha bisogno di essere accudito, tutelato e non trascurato. L'art. 19, comma 2°, lett. a), introduce, infatti, il divieto di espulsione degli stranieri minori di diciotto anni, salvo per motivi di sicurezza nazionale, ordine pubblico e il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. In ultima analisi, il Testo unico sull'immigrazione risulta innovativo anche per aver istituito un Comitato per i minori stranieri, con l'intenzione di supervisionare le modalità di soggiorno dei minori stranieri presenti sul territorio italiano<sup>56</sup>.

Poco ancora viene detto, però, riguardo l'accoglienza del m.s.n.a., per la quale bisognerà attendere fino al 2015. Il decreto legislativo n. 142 del 2015<sup>57</sup>, noto come "decreto accoglienza" e con cui sono state recepite le Direttive europee nn. 32 e 33

---

<sup>53</sup> Art. 35, comma 3°, lett. b), d. lgs. n. 286/1998: "Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché' continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti: (...); b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176".

<sup>54</sup> Art. 38, comma 1°, d. lgs. n. 286/1998: "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica".

<sup>55</sup> L'art. 28, comma 3°, d. lgs. n. 286/1998 stabilisce che "In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176".

<sup>56</sup> Art. 33, comma 1°, d. lgs. n. 286/1998.

<sup>57</sup> D. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della dir. 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché' della dir. 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in G.U. n. 214 del 15 settembre 2015, in vigore dal 30 settembre 2015.

del 2013, ha introdotto norme specifiche che riguardano l'accoglienza dei minori non accompagnati, individuando una prima e una seconda fase. La prima accoglienza prevede strutture temporanee<sup>58</sup>, dove i minori sono accolti per non oltre sessanta giorni, successivamente ridotti a trenta, vale a dire per il tempo indispensabile per svolgere l'identificazione e l'eventuale accertamento dell'età, oltre che ricevere tutte le informazioni sui diritti riconosciuti al minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. In seguito, è necessario il trasferimento dei m.s.n.a. nelle strutture di seconda accoglienza, ovvero enti locali compresi nell'ambito del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>59</sup> che beneficiano delle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi d'asilo, al fine di sviluppare adeguati programmi di accoglienza dedicati ai minori non accompagnati<sup>60</sup>. Tuttavia, nell'eventuale indisponibilità delle strutture della rete SAI, l'art. 19, comma 3° del d. lgs. n. 142/2015 stabilisce che è compito del Comune in cui si trova il minore assicurarli l'assistenza e l'accoglienza, attraverso i contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati<sup>61</sup>. In ogni caso, riguardo la scelta del luogo in cui collocare il minore, l'art. 18 ricorda di garantire una particolare attenzione al principio del superiore interesse del minore, "in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore", in linea a quanto stabilito dall'art. 3 della Convenzione ONU del 1989.

#### **4. Il rafforzamento dei diritti e delle tutele nella normativa italiana alla luce del principio dell'interesse del minore**

Negli ultimi anni l'Unione europea ha realizzato varie iniziative in tema di m.s.n.a. e anche l'Italia ha elaborato una nuova legge nel 2017, con l'intenzione di

---

<sup>58</sup> Art. 19, comma 1°, d. lgs. n. 142/2015. Le strutture di prima accoglienza sono centri specificamente destinate ai minori e sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con gli enti locali, e finanziati dal Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

<sup>59</sup> Il d. l. n. 130 del 21 ottobre 2020, convertito in l. n. 173 del 18 dicembre 2020, rinomina il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati SIPROIMI in SAI (Sistema di accoglienza e integrazione).

<sup>60</sup> Art. 19, comma 2°, d. lgs. n. 142/2015.

<sup>61</sup> Attraverso la l. n. 190/2014, nota come legge di stabilità 2015, la gestione del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati viene trasferita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero dell'interno. Quest'ultimo si impegna a provvedere alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei m.s.n.a.



portare sostanziali novità in materia di diritti e tutele. La legge 7 aprile 2017, n. 47 (conosciuta anche come “Legge Zampa”), ha cercato di riorganizzare e completare l’argomento, occupandosi di disciplinare l’intero percorso dei minori che arrivano da soli in Italia, partendo dal loro ingresso sul territorio italiano fino all’integrazione all’interno della società oppure al rimpatrio nel paese di origine<sup>62</sup>. La legge si applica, ai sensi dell’art. 1, a qualunque minore che possieda le seguenti tre caratteristiche: sprovvisto della cittadinanza italiana oppure di un altro Stato membro dell’Unione europea; che si trovi sul territorio dello Stato o comunque che sia sottoposto alla giurisdizione italiana; privo di assistenza e di rappresentanza dei genitori o da altri adulti legalmente responsabili<sup>63</sup>. Si caratterizza, primariamente, per riconoscere la titolarità di tutti i diritti in materia di protezione dei minori, in capo ai m.s.n.a., in egual modo ai minori di cittadinanza italiana o dell’Unione europea<sup>64</sup>. Un’affermazione che si basa, dunque, sull’idea di dare la priorità allo *status* di minore rispetto a quello di straniero, mettendo in risalto i bisogni particolari dei fanciulli, connessi all’età e alla dipendenza di un adulto<sup>65</sup>.

Rispetto al divieto di respingimento, già previsto nel Testo unico sull’immigrazione, si produce un secondo progresso. L’art. 3 della legge n. 47/2017, infatti, ha inserito all’art. 19 del t.u. immigrazione un ulteriore comma, l’ 1-bis, sostenendo l’impossibilità, in qualunque caso, di provvedere al respingimento di m.s.n.a. alla frontiera. A questa disciplina si concilia bene quella relativa al rimpatrio, prevedendo che debba essere volontario e assistito. In base a quanto stabilito dall’art. 8 della legge n. 47/2017, il provvedimento di rimpatrio può essere adottato solo nel caso in cui il ricongiungimento con i familiari rappresenta il superiore interesse del minore. Il compito di adottare il provvedimento di rimpatrio viene

---

<sup>62</sup> Di Lella F. (2020), “I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza”, in *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato* a cura di Billotta e Raimondi, Napoli, Jovane editore, pp. 117-130.

<sup>63</sup> Definizione di m.s.n.a., ricavabile dall’art. 2, l. n. 47/2017. Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende “il minore non avente cittadinanza italiana o dell’Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”.

<sup>64</sup> Art. 1, comma 1°, l. n. 47/2017.

<sup>65</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione di minori stranieri non accompagnati, sottolinea che “un minore non accompagnato è innanzitutto un bambino potenzialmente a rischio e che la protezione dei bambini, e non le politiche dell’immigrazione, deve essere il principio guida degli Stati membri e dell’Unione europea a tal riguardo, rispettando il principio di base dell’interesse superiore del bambino”.

assegnato, tramite la legge Zampa, al Tribunale per i minori competente, che ha sostituito il Comitato per i minori stranieri, realizzando in questo modo un'ulteriore modifica al t.u. immigrazione<sup>66</sup>.

In merito all'accoglienza, invece, la legge Zampa, come già accennato nel paragrafo precedente, produce una riduzione del tempo di permanenza nelle strutture di prima assistenza e accoglienza, passando da 60 a un massimo di 30 giorni, e aggiungendo che l'identificazione del minore si deve concludere entro 10 giorni<sup>67</sup>. Un importante sviluppo in materia è dato anche dall'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM)<sup>68</sup>, efficace per monitorare il fenomeno. A seguito del colloquio con il minore, svolto nella prima fase di accoglienza, il personale qualificato compila una cartella sociale, individuando gli elementi più opportuni che serviranno per determinare una soluzione di lungo periodo per il fanciullo. L'art. 7, inoltre, cerca di favorire l'affidamento familiare dei m.s.n.a., contro la sistemazione in centri di accoglienza, affidando agli enti locali il compito di sensibilizzare, aumentare e preparare gli affidatari. A tal fine, la legge ha introdotto un elenco dei tutori volontari presso ogni Tribunale per i minorenni, al quale vengono iscritti privati cittadini che hanno completato un percorso di selezione e formazione, organizzato dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza<sup>69</sup>. Riguardo alle funzioni e ai compiti del tutore volontario, la legge n. 47/2017 non ha previsto specifiche disposizioni, tuttavia, effettua un rinvio al Libro primo, Titolo X, del Codice civile.

Alcuni articoli della legge n. 47/2017 sono poi volti a rafforzare singoli diritti per i m.s.n.a., come il diritto alla salute, che prevede la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale con l'intento di intensificare la garanzia dell'assistenza sanitaria<sup>70</sup>. Viene altresì implementato il diritto all'istruzione, incentivando le istituzioni scolastiche ad adottare specifiche misure per favorire l'adempimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei m.s.n.a.<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> L'art. 8, l. n. 47/2017, modifica il testo del comma 2-bis dell'art. 33 del t.u. immigrazione, di cui al d. lgs. n. 286/1998, come di seguito: "Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2, è adottato dal tribunale per i minorenni competente".

<sup>67</sup> Art. 4, l. n. 47/2017. Sostituisce e modifica l'art. 19, comma 1 del d. lgs. n. 142/2015.

<sup>68</sup> Art. 9, l. n. 47/2017. Il SIM è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>69</sup> Art. 11, l. n. 47/2017.

<sup>70</sup> Art. 14, comma 1°, l. n. 47/2017.

<sup>71</sup> Art. 14, comma 2°, l. n. 47/2017.

Al termine dell'analisi, è possibile classificare la legge Zampa come unica nel suo genere, rivolta direttamente ai m.s.n.a. e portando notevoli modifiche al quadro normativo vigente in Italia. Attraverso la normativa adottata, l'ordinamento italiano ha prodotto un rafforzamento sostanziale degli strumenti di tutela attribuiti ai m.s.n.a., oltre che conformarsi alle iniziative e alle linee guide promosse dell'Unione europea.



CAPITOLO III  
LA VALUTAZIONE DELL'INTERESSE DEL MINORE IN ALCUNI RECENTI  
PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il divieto di respingimento e l'interesse del minore.  
– 3. L'interesse del minore nel percorso dell'accoglienza.

**1. Premessa**

Il fenomeno dei m.s.n.a. che entrano nel territorio italiano si è intensificato nel corso degli anni, fino a diventare una realtà costante. Alla base del profilo giuridico, si trova l'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che ricorda la necessità di tenere sempre in considerazione l'interesse superiore del minore in ogni provvedimento che si adotti. Come si è visto nel capitolo precedente, con l'emanazione della l. n. 47/2017 si arriva ad avere una disciplina organica per la protezione dei m.s.n.a., superando così la frammentazione del quadro normativo, ma soprattutto, integrando e fissando importanti misure. In via generale, la minore età rappresenta una condizione di estrema vulnerabilità, da considerare dunque di primaria importanza rispetto alla qualità di straniero. Da un lato, la minore età esclude la possibilità del respingimento della persona alla frontiera, dall'altro, incentiva l'applicazione di strumenti di tutela. Il fine di questo capitolo è proprio quello di analizzare dei provvedimenti giurisdizionali, emanati dal Tribunale di Roma, dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ed infine dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per verificare se le leggi adottate vengono implementate in modo concreto e non rimangano su un piano teorico. Ogni decisione riguarda un particolare aspetto dell'arrivo di un m.s.n.a. sul territorio italiano, rispettivamente ci si concentra inizialmente sulla questione del respingimento, unitamente a quella sul rimpatrio, per concludere con il sistema di accoglienza, sempre nell'ottica del rispetto del principio del superiore interesse del minore.

**2. Il divieto di respingimento e l'interesse del minore**

L'art. 3 della l. n. 47/2017 cerca di porre rimedio ad una lacuna del sistema ed ad integrazione del t.u. sull'immigrazione prevede che “in nessun caso può disporsi

il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati”. La norma fissa, dunque, il divieto di adottare provvedimenti di respingimento e di espulsione nei confronti dei m.s.n.a., in quanto provocherebbero una lesione dei diritti fondamentali. A tal proposito, un caso particolare riguarda un’ordinanza del Tribunale di Roma<sup>72</sup>, relativo ad un ricorso presentato nell’aprile del 2023. La “decisione” riguarda un m.s.n.a., richiedente asilo, proveniente dall’Afghanistan e giunto a Brindisi la mattina del 16 marzo 2023 su un’imbarcazione partita la sera prima dal porto di Igoumenitsa, in Grecia. Attraverso il ricorso, l’avvocato del minore denuncia l’avvenuta riammissione illegale verso la Grecia, ricordando il pericolo al quale il fanciullo è esposto durante il percorso migratorio. In relazione al principio del superiore interesse, si evidenzia dunque la violazione del divieto di respingimento del m.s.n.a. come previsto dall’art. 19, comma 1° bis, del d. lgs. n. 286/1998<sup>73</sup>, che come anche rilevato dal Tribunale, causa una frattura alla sfera giuridica e un danno alla libertà della persona interessata. Inoltre, il minore ha denunciato le condizioni di accoglienza in Grecia, peraltro in un centro per maggiorenni, definendole “totalmente inadeguate”. Si ha quindi un’ulteriore violazione della normativa sia europea sia di recepimento all’interno dell’ordinamento italiano, riguardo al divieto assoluto di trattamenti inumani e degradanti<sup>74</sup>, il quale comprende anche l’obbligo di non respingimento “nel caso in cui lo straniero corra il rischio di subire tali trattamenti nel luogo verso cui è respinto”. Nella decisione si precisa che il minore “è stato fermato, trattenuto dentro una cabina del traghetto, trasferito in altro luogo e consegnato alla custodia degli agenti di un Paese straniero, senza la possibilità di sottrarsi alla procedura”. Il Tribunale condanna, infine, lo Stato italiano per non aver verificato la condizione peculiare del minore, ignorando dunque i diritti e le tutele che prevede la normativa interna e quella sovranazionale, compromettendo ulteriormente il suo *status* di minore non accompagnato. Il Tribunale ha dunque accolto il ricorso, consentendo l’immediato ingresso del minore nel territorio dello Stato italiano.

In realtà, la l. n. 47/2017, se da una parte consolida il divieto di respingimento e di espulsione dei m.s.n.a., garantendogli il diritto di soggiornare sul territorio italiano,

---

<sup>72</sup> Trib. Roma, 7.7.2023, in *Asgi*, 2023, n. 21667.

<sup>73</sup> Introdotto dall’art. 3, l. n. 47/2017.

<sup>74</sup> Sancito dall’art. 3, CEDU; dall’art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue.

dall'altra, prevede la possibilità di rimpatrio assistito e volontario<sup>75</sup>. Anche in questo caso però, lo Stato prima di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di un m.s.n.a. deve garantire la tutela dell'interesse superiore del minore. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella sentenza C-441/19<sup>76</sup>, ha stabilito che uno Stato può emettere la decisione di rimpatrio solo a seguito di alcune valutazioni. La Corte, affrontando tre aspetti principali, si è trovata a dare una risposta a seguito di una controversia tra T.Q., un m.s.n.a. cittadino di un paese terzo, e il Segretariato di Stato dei Paesi Bassi, riguardo alla legittimità di una decisione con cui veniva ordinato al minore di lasciare il Paese europeo. In primo luogo, se uno Stato intende adottare un provvedimento di rimpatrio, deve accertarsi che nello Stato di rimpatrio vi sia "un'accoglienza adeguata" per il minore, al fine di tenere sempre in considerazione il suo interesse superiore, requisito che comporta quindi un'analisi completa della situazione del fanciullo<sup>77</sup>. Di conseguenza, nel caso contrario, laddove nello Stato di rimpatrio non vi sia disponibilità di un'adeguata accoglienza, non è possibile emanare una decisione di rimpatrio nei riguardi del minore. La seconda questione si riferisce all'età del m.s.n.a. e la Corte precisa che per attivare la valutazione circa l'accoglienza, non è consentito fare una distinzione dell'età, come previsto invece dalla normativa olandese, che crea una differenza tra i m.s.n.a. di età inferiore ai 15 anni e quelli di età superiore ai 15, permettendo l'adozione di una decisione di rimpatrio senza aver eseguito i controlli se si tratta di un minore di età superiore ai 15 anni. Infine, come ultimo punto, la Corte dichiara che, nel caso in cui le autorità competenti dello Stato europeo abbiano accertato che il minore potrà godere di un'accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio, la decisione di rimpatrio dovrà essere eseguita ed il minore deve essere allontanato dal territorio dello Stato membro, fatta salva l'evoluzione della sua situazione.

### **3. L'interesse del minore nel percorso dell'accoglienza**

I m.s.n.a. che arrivano in Europa formano circa un terzo del totale dei rifugiati e migranti<sup>78</sup>, specialmente in Italia, dove si ha una presenza regolare. Nonostante la

---

<sup>75</sup> Art. 8, l. n. 47/2017.

<sup>76</sup> Corte giust. UE, 14.1.2021, causa C-441/19, in *Eur Lex*, 2021, I.

<sup>77</sup> Borraccetti M., Ferri F. (2021), "Rassegna di giurisprudenza europea", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2.

<sup>78</sup> Save the Children, "Il fenomeno della migrazione dei minori", 13 giugno 2023.

creazione del nuovo sistema di accoglienza, attraverso il d. lgs. n. 142/2015 poi modificato e integrato dalla l. n. 47/2017, il numero dei centri dedicati alla prima accoglienza dei minori si è ridotto<sup>79</sup>, comportando anche diverse difficoltà ad offrire protezione a chi arriva in Italia. È successo, infatti, il 31 agosto 2023, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia<sup>80</sup> per non aver garantito adeguata accoglienza e tutela ad una minorenne originaria del Ghana, violando la CEDU ed allo stesso tempo la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Non essendo un caso isolato, la Corte ha accolto il ricorso presentato nel 2017 per chiedere il rispetto dei diritti dei minori più vulnerabili, ed ha sanzionato l'Italia. Come si evince dalla sentenza, la minore, M. A., è sbarcata a Reggio Calabria ad ottobre 2016 per fuggire dal proprio paese, dove era stata costretta a vivere con un uomo che, inoltre, abusava sessualmente di lei. Giunta in Italia, è stata fin da subito identificata come m.s.n.a. ed ospitata per tre mesi in una struttura, caratterizzata da scarse condizioni sanitarie e sovraffollamento, nonché un'accoglienza non appropriata alla sua età e superiore al tempo stabilito dai provvedimenti che l'Italia aveva adottato<sup>81</sup>. In seguito, il Comune di Reggio Calabria decide di trasferire M. A. in un centro di accoglienza per minori, dal quale la ragazza sceglie di uscire volontariamente per raggiungere il Nord Italia. Solo 3 mesi dopo il suo arrivo in Italia, il Tribunale per i minori ha nominato un tutore provvisorio, un avvocato specializzato nei diritti dei minori, e ha, d'altra parte, avviato un procedimento di valutazione per una possibile adozione. Nel frattempo, M. A. arriva a Como, dove viene accolta per otto mesi in un centro di accoglienza per adulti e presenta domanda di protezione internazionale. A fronte di un incontro svolto con uno psicologo, è stato confermato che la minore, nel corso della sua vita, è stata esposta a numerosi traumi, come abusi e violenza sessuale, e soggiornare all'interno del centro di Como, nel quale vivevano molti m.s.n.a. insieme ad adulti e mancavano servizi idonei a sostegno di vittime di violenza sessuale, non assicurava la tutela del principio del superiore interesse della minore, rischiando di aggravare la sua fragile condizione psicologica. Diversi sono stati gli interventi per sollecitare la richiesta

---

<sup>79</sup> Save the Children, "Nascosti in piena vista: storie dei minori migranti in viaggio", 22 febbraio 2023.

<sup>80</sup> Corte eur. dir. uomo, 31.08.2023, ric. 70583/17, in *Asgi*, 2023.

<sup>81</sup> Il d. lgs n. 142/2015, infatti, aveva inizialmente stabilito che la permanenza del minore all'interno di una struttura di prima accoglienza non dovesse superare i 60 giorni.



di trasferimento in una struttura adatta a minori vulnerabili e, al contempo, l'inazione del tutore ha provocato ritardi alla procedura di protezione internazionale. Alla luce dell'insufficiente protezione, M. A. si rivolge alla Corte per domandare il ricollocamento in un altro centro e la nomina di un nuovo tutore. Il giorno seguente al ricevimento del ricorso, la Corte impone allo Stato italiano lo spostamento immediato della minore in un luogo adeguato alla sua situazione. Anni dopo, conformemente a quanto si deduce nella sentenza, i giudici richiamano i principi applicabili ai m.s.n.a. stabiliti dalle Convenzioni e riconoscono che la permanenza nella struttura di Como ha comportato una violazione dell'art. 3 della CEDU, in quanto non è stato rispettato il divieto di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, tralasciando le circostanze del caso, come la prolungata accoglienza e le esigenze della minore. Oltre a prestare attenzione alle condizioni del centro, la Corte denuncia la costante inerzia delle autorità nazionali che ostacola il buon funzionamento del sistema dell'accoglienza e impedisce di offrire una efficace tutela ai minori che arrivano in Italia, causando ulteriori sofferenze. Tutto ciò risulta in contrasto con i diritti e i principi enunciati nella CEDU e, come altre volte, la Corte ha sottolineato la loro inderogabilità, incluso nelle situazioni di aumento dei flussi migratori nei paesi esterni dell'Unione europea<sup>82</sup>. Attraverso il ricevimento dell'istanza, i giudici hanno criticato il sistema dell'accoglienza che, nonostante gli atti recepiti nell'ordinamento e i provvedimenti approvati, offre una scarsa protezione alla dignità umana e al superiore interesse del minore. In secondo luogo, ha ricordato l'importanza di tenere sempre presente le condizioni di estrema vulnerabilità dei m.s.n.a., influenzata oltre che dal loro *status* di immigrato, anche dal fatto di essere portatori di necessità particolari legate alla loro età e all'assenza di autonomia.

---

<sup>82</sup> Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), "La CEDU condanna l'Italia a risarcire una minore straniera non accompagnata per le condizioni di accoglienza", pubblicato il 1° settembre 2023, <https://www.asgi.it/notizie/accoglienza-minore-straniera-cedu-condanna-italia/>.



## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il presente lavoro, incentrato sulla necessità di protezione e di tutela giuridica al m.s.n.a., si è caratterizzato in primo luogo per una ricostruzione storica e giuridica, condotta nei primi due capitoli, che ha permesso di individuare gli aspetti più salienti della disciplina; seguita poi da una valutazione, all'interno della terza parte, della loro attuazione in alcuni provvedimenti giurisdizionali. La ricerca ha permesso di mettere in risalto delle criticità riguardo all'applicazione delle disposizioni normative in termini di protezione e accoglienza dei m.s.n.a. che arrivano in Italia, ed ora è possibile trarre delle riflessioni conclusive per migliorare l'efficacia dei principi adottati dalle istituzioni.

Sia l'Unione europea, sia gli Stati membri hanno riconosciuto l'importanza dei principi riconosciuti nelle Convenzioni internazionali, stabiliti per la prima volta dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con il fine di adottare misure idonee di protezione nei confronti dei minori, e successivamente ripresi anche all'interno della CEDU. La comunità europea, però, non si è solo limitata a recepire all'interno del proprio ordinamento i principi internazionali, al contrario, li ha posti alla base di tutte le sue azioni ed attraverso l'adozione di atti normativi ne garantisce l'attuazione, come con le Direttive nn. 33 e 33 del 2013. In modo particolare, sul territorio italiano il fenomeno dei m.s.n.a. ha assunto nel corso degli anni un rilievo sempre maggiore. A seguito della crescente presenza registrata, è aumentata anche la consapevolezza di offrire al m.s.n.a. un'adeguata tutela giuridica, tenendo sempre in considerazione la peculiare condizione di vulnerabilità. Per questo motivo, il legislatore italiano, oltre ad attuare le Convenzioni internazionali ed a rispettare le direttive europee, ha incoraggiato l'adozione della l. n. 47/2017, creando in questo modo un quadro giuridico uniforme rivolto specificamente alla protezione dei m.s.n.a., al fine di rafforzare gli strumenti di tutela rispetto al passato. L'Italia, dunque, ha approvato uno dei migliori provvedimenti legislativi in Europa in materia di misure di protezione dei m.s.n.a., introducendo nuovi elementi per migliorare il sistema dell'accoglienza e delineando l'insieme dei diritti e doveri associati al loro *status*. Tuttavia, come si evidenzia nell'ultimo capitolo, il sistema italiano presenta ancora molte difficoltà pratiche nell'attuare la legge,

principalmente nelle situazioni di arrivo alle frontiere e nell'accoglienza. Durante i controlli per entrare nel territorio italiano è fondamentale assicurare la corretta identificazione dei minori e garantire sempre il rispetto dei diritti derivanti dalla condizione di estrema vulnerabilità, ricordando anche le difficili situazioni che hanno affrontato sia nel Paese di provenienza sia durante il viaggio migratorio. Riconosciuta la minore età, dunque, si applica il principio del superiore interesse del minore primariamente al momento dell'ingresso alle frontiere, al fine di evitare l'adozione di provvedimenti di respingimento di minori. Successivamente, un ruolo cruciale è svolto dai centri di prima accoglienza, che dovrebbero offrire ad ogni m.s.n.a. la necessaria protezione e garantire un percorso di inclusione. Nonostante i miglioramenti portati dalla l. n. 47/2017 a livello teorico, il sistema dell'accoglienza trova ancora molti ostacoli per la sua corretta realizzazione. Ad oggi, i posti disponibili nei centri non sono sufficienti ed il tempo di permanenza si protrae oltre i limiti stabiliti dalla legge. In altri casi i minori vengono accolti in strutture dedicate agli adulti, senza ottenere le giuste tutele di cui hanno bisogno, mentre i centri di seconda accoglienza consentono l'accesso solo ad una piccola minoranza. A causa dell'alta concentrazione di m.s.n.a. in alcune regioni italiane, in particolare in Sicilia, il sistema dell'accoglienza si caratterizza per una scarsa qualità dei servizi di protezione. Sono diverse le ONG, come Save the Children, che chiedono di intervenire per migliorare il sistema al fine di creare un vero e proprio percorso di integrazione ed inclusione. L'obiettivo è quello di incentivare i centri di prima accoglienza, con una distribuzione omogenea su tutto il territorio italiano, dedicati ad una permanenza temporanea di massimo 30 giorni. Al termine del tempo stabilito, il minore deve essere collocato in strutture appartenenti alla rete SAI gestita dai Comuni, funzionale anche alla possibilità dell'affido familiare. Il sistema dell'accoglienza viene infatti riconosciuto come un punto fondamentale per il successivo percorso del minore. È necessario, dunque, rivedere il sistema dell'accoglienza, aumentando sia il numero dei posti disponibili, sia gli standard di qualità dei servizi, mirando a porre al centro della disciplina la tutela e il benessere dei minori ed offrendo loro un degno percorso di crescita, grazie anche all'istruzione.

## BIBLIOGRAFIA

ADINOLFI (2019). La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea. *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*. Roma, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

ANNOI (2019). La CRC e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*. Roma, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

BORRACCETTI, FERRI (2021). Rassegna di giurisprudenza europea. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.

CORNICE, RIZZO (2019). La tutela dei minori stranieri non accompagnati. Un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano. *Inapp Paper*.

DI LELLA (2020). I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza. *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato* a cura di Billotta e Raimondi. Napoli, Jovane.

DI PASCALE, CUTTITTA (2019). La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*.

MAZZESCHI (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*. Torino, G. Giappichelli.

MIAZZI (2006). La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale. *Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minori e giustizia*. Milano, F. Angeli.

MOROZZO DALLA ROCCA (2020). La nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati. *Trattato di diritto di famiglia, Le riforme, Il nuovo diritto della filiazione* a cura di Lenti e Mantovani, II, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre.

VALENTE (2020). L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile. *Dirittifondamentali.it*.

## SITOGRAFIA

ASGI (2023). La CEDU condanna l'Italia a risarcire una minore straniera non accompagnata per le condizioni di accoglienza.

<https://www.asgi.it/notizie/accoglienza-minore-straniera-cedu-condanna-italia/>

GALLUZZO (2021). I diritti dei fanciulli e la loro attuazione in Italia. Il Sole 24 ore.

<https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/i-diritti-fanciulli-e-loro-attuazione-italia-ADtL1fEB>.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2023). Rapporto di approfondimento semestrale sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Rapporti-di-approfondimento-sulla-presenza-dei-MSNA-in-Italia.aspx>.

SAVE THE CHILDREN (2023). Il fenomeno della migrazione dei minori.

<https://www.savethechildren.it/blog-notizie/il-fenomeno-della-migrazione-dei-minori>.

SAVE THE CHILDREN (2023). Nascosti in piena vista: storie dei minori migranti in viaggio.

<https://www.savethechildren.it/blog-notizie/nascosti-piena-vista-storie-dei-minori-migranti-viaggio>.